

L'apport du Canada en matière de responsabilité internationale pour les dommages d'origine spatiale : *l'Affaire du satellite Cosmos 954*.

Canada's Contribution to the international Liability for Damages of Space Origin: the Satellite Cosmos 954 Case

André Farand

Volume 11, numéro 3, 1980

Quelques jalons de l'apport canadien au droit international

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701075ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701075ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Farand, A. (1980). L'apport du Canada en matière de responsabilité internationale pour les dommages d'origine spatiale : *l'Affaire du satellite Cosmos 954*. *Études internationales*, 11(3), 467–487.
<https://doi.org/10.7202/701075ar>

Résumé de l'article

The nuclear satellite Cosmos 954 was launched by the Soviet Union in September 1977. Due to some difficulties in functioning, Cosmos 954 made an unscheduled return to earth and its debris scattered over a large portion of Canadian territory on January 24, 1978.

The Canadian government, informed that the satellite had radioactive material on board, immediately began urgent operations to reduce the actual damage and to return the territory affected to its normal condition. Considering that the costs incurred during the operations should be claimed from the Soviet Union, the Government of Canada prepared a claim based in particular on the Convention on International Liability for Damage caused by space objects. The claim was presented to the Soviet representative on January 23, 1979.

The Canadian government alleged that Canada sustained damage from the return on earth of the Cosmos 954 satellite. The Soviet Union, as the launching State, is absolutely responsible and should pay an appropriate amount of compensation. The amount claimed is slightly over 6 million dollars.

Canada, subsequent to the incident, has proposed to the United Nations the adoption of a new regime for the use of nuclear energy in outer space.

L'APPORT DU CANADA EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE POUR LES DOMMAGES D'ORIGINE SPATIALE: L'AFFAIRE DU SATELLITE COSMOS 954

André FARAND*

ABSTRACT — *Canada's Contribution to the International Liability for Damages of Space Origin: the Satellite Cosmos 954 Case*

The nuclear satellite Cosmos 954 was launched by the Soviet Union in September 1977. Due to some difficulties in functioning, Cosmos 954 made an unscheduled return to earth and its debris scattered over a large portion of Canadian territory on January 24, 1978.

The Canadian government, informed that the satellite had radioactive material on board, immediately began urgent operations to reduce the actual damage and to return the territory affected to its normal condition. Considering that the costs incurred during the operations should be claimed from the Soviet Union, the Government of Canada prepared a claim based in particular on the Convention on International Liability for Damage caused by space objects. The claim was presented to the Soviet representative on January 23, 1979.

The Canadian government alleged that Canada sustained damage from the return on earth of the Cosmos 954 satellite. The Soviet Union, as the launching State, is absolutely responsible and should pay an appropriate amount of compensation. The amount claimed is slightly over 6 million dollars.

Canada, subsequent to the incident, has proposed to the United Nations the adoption of a new regime for the use of nuclear energy in outer space.

INTRODUCTION

Lorsqu'au matin du 24 janvier 1978 les débris du satellite soviétique Cosmos 954 s'écrasent en territoire canadien, il s'en trouve bien peu pour penser immédiatement aux conséquences juridiques d'un tel événement. Non pas que le retour sur terre du satellite soit passé inaperçu ou n'ait intéressé personne, bien au contraire. Les autorités canadiennes avaient été prévenues que ce satellite transportait une source d'énergie nucléaire et, de ce fait, pouvait présenter des dangers sérieux pour les habitants du territoire sur lequel tomberaient les débris. La première réaction du gouvernement canadien a donc été d'entreprendre, avec l'aide d'experts américains,

* Avocat, Agent au Bureau des Affaires juridiques, ministère des Affaires Extérieures, Ottawa.

des opérations d'urgence visant à repérer toute substance dangereuse et à prévenir ou contenir tout dommage. Ces opérations ont pris de l'envergure au moment où il est apparu que des substances radioactives l'étaient effectivement encore après la rentrée dans l'atmosphère et étaient dispersées sur le sol.

Les coûts reliés à l'incident s'accumulaient et, très tôt, on demanda l'avis des juristes sur la possibilité de recouvrer un certain montant d'argent de l'URSS. Plusieurs hypothèses ont été alors étudiées. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures annonça, le 3 mars 1978, que le Canada avait officiellement informé l'Union soviétique de son intention de présenter une réclamation en bonne et due forme. Les conseillers juridiques du gouvernement canadien, assistés d'experts comptables et scientifiques, commencèrent la préparation d'une réclamation basée sur le droit international. Le 23 janvier 1979, à la veille du premier anniversaire de l'incident, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures présente à l'ambassadeur soviétique à Ottawa une série de documents constituant la réclamation canadienne. Le Canada a évalué les dommages à un montant légèrement supérieur à six millions de dollars.

Le gouvernement du Canada accorde une très large place à la *Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux*, adoptée en 1972, en tant que fondement de sa réclamation. C'est la première fois depuis son adoption que cette convention sert de base à une réclamation internationale. C'est donc dire que le gouvernement canadien a dû poursuivre un travail de pionnier dans la préparation de sa réclamation et qu'il sera le premier État à tester véritablement les limites et les possibilités de la Convention. Une telle réclamation ne peut manquer de retenir l'attention d'États qui, étant moins favorisés économiquement que le Canada, s'inquiètent à juste titre des difficultés d'obtenir une indemnisation prompte des dommages causés par des objets spatiaux.

Fort d'une expérience originale, le Canada se fait le promoteur actif de l'adoption à l'ONU d'un nouveau régime d'utilisation des génératrices nucléaires dans l'espace. Il présente des propositions concrètes pour que se concrétise une plus grande sécurité dans l'utilisation de cette source d'énergie. Cette action se veut complètement indépendante de la réclamation, que le Canada entend poursuivre uniquement sur le plan bilatéral, mais elle constitue une heureuse initiative face à l'utilisation croissante de l'énergie nucléaire par les satellites.

I - LES ÉVÉNEMENTS EN ARRIÈRE-PLAN DE LA RÉCLAMATION

Le retour sur terre du satellite Cosmos 954

Le satellite Cosmos 954 a été lancé par l'URSS le 18 septembre 1977¹. Le programme Cosmos, dans lequel s'inscrivait le lancement, est responsable de la

1. Le lancement a fait l'objet d'une note de l'URSS au secrétaire général des Nations unies, tel que le requiert la *Convention sur l'immatriculation des objets spatiaux* de 1976 à laquelle l'URSS est partie. La note est reproduite au document des Nations unies, no A/AC.105/Inf.368 du 22 novembre 1977.

mise sur orbite de plus de mille satellites avec pour mission d'explorer l'espace extra-atmosphérique².

L'hypothèse qu'un certain nombre de ces satellites aient eu une vocation purement militaire et, en particulier, que le satellite Cosmos 954 ait été lancé pour surveiller la flotte océanique des États-Unis a déjà été formulée; la forte puissance du réacteur se trouvant à bord du satellite permet de telles observations³. En effet, Cosmos 954 était un satellite de forme cylindrique d'un poids d'environ 4000 kilogrammes et doté d'un générateur nucléaire⁴.

Vers le 6 janvier 1978, un dérèglement survient dans le fonctionnement du satellite; celui-ci quitte son orbite et amorce une descente incontrôlée vers la terre⁵. Le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) installé à Colorado Springs surveillait les mouvements du Cosmos 954 depuis le mois de décembre⁶. À cette époque, les États-Unis avaient consulté les autorités soviétiques au sujet de son retour sur terre. Ayant recueilli certaines données, les États-Unis informent, le 19 janvier 1978, le Canada et certains autres pays de la possibilité de chute du satellite sur leur territoire⁷.

Des contacts suivis s'étaient établis entre les autorités canadiennes et américaines dès que la possibilité de chute du satellite soviétique s'était dessinée;...⁸

Quant à l'Union soviétique, elle ne juge pas nécessaire de prévenir le Canada, ayant prévu la chute éventuelle de débris dans la région des îles Aléoutiennes⁹.

L'engin spatial soviétique Cosmos 954 pénètre dans l'atmosphère de la terre à 6 h 53, heure normale de l'est, le 24 janvier 1978, au nord des îles de la Reine-Charlotte, sur la côte ouest du Canada. Des débris provenant d'éléments constitutifs du satellite tombent éparés dans les Territoires du Nord-Ouest et sont par la suite repérés entre le Grand Lac de l'Esclave (62° N 114° 0) et le lac Baker (64° N 96°

2. Document des Nations unies no A/AC.105/237/add.4, décembre 1978, p. 35. Voir également *Keesing's Contemporary Archives*, 19 mai 1978, p. 28984. Le millièm satellite Cosmos a été lancé le 31 mars 1978.

3. *Ibid.*; voir aussi Mircea MATEESCO-MATTE, « Cosmos 954: Pour une zone orbitale de sécurité », (1978) 3 *Annales de droit spatial*, p. 489.

4. Pour les caractéristiques techniques du satellite, Mircea MATEESCO-MATTE, *op. cit.*, p. 485; et articles de Pierre LANGEREUX, dans *Air et Cosmos*, nos 703 et 704.

5. Department of Energy (É.-U.), *Operation Morninglight* (sommaire) p. 2.

6. *Keesing's*, 19 mai 1978, p. 28984.

7. *Ibid.*; aussi *Sentinel* 1978/2, pp. 5-ss; C.O.P.U.O.S., Scientific and Technical Sub-Committee, *Questions Relating to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space* (Rapport présenté par le Canada), Document des Nations unies no A/AC.105/C.1/L.106, 25 janvier 1979.

8. Ministère des Affaires extérieures (Bureau juridique), « Cosmos 954: Problèmes juridiques soulevés par l'écrasement d'un engin spatial en territoire canadien », dans *Quelques exemples de questions courantes de droit international d'une importance particulière pour le Canada*, octobre 1978, p. 9.

9. Voir annexe A à la note du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du 23 janvier 1979. *Exposé de la réclamation* (ci-après *Exposé de la réclamation*) para. 5.

0), disséminés sur une étendue de territoire de près de 124,000 kilomètres carrés¹⁰. Certains débris minuscules sont même retrouvés dans le nord de la Saskatchewan et de l'Alberta¹¹.

Opération « Morninglight »

Les responsables canadiens savaient qu'un réacteur nucléaire était à bord du satellite Cosmos 954, ce qui peut expliquer la célérité avec laquelle ils prirent la décision d'entreprendre des opérations de recherches de grande envergure pour retrouver les débris du satellite ayant éventuellement survécus à la rentrée dans l'atmosphère¹².

On donna le nom de « Morninglight » à l'opération de recherche qui s'ensuivit. Le ministère canadien de la Défense nationale se voit, dans un premier temps chargé de la direction des opérations auxquelles participent plusieurs agences et ministères du gouvernement canadien de même qu'un certain nombre d'experts américains des questions nucléaires dépêchés sur les lieux¹³.

On délimite tout d'abord des aires de recherche, au moyen de calculs effectués par ordinateur¹⁴. Les opérations sur le terrain commencent ensuite par un survol des aires ainsi délimitées par des avions et des hélicoptères munis de systèmes de détection de la radioactivité. Les données recueillies lors de ces vols sont analysées et interprétées pour fournir des informations précises quant à la localisation des substances radioactives provenant d'éléments constitutifs du satellite¹⁵.

Au début, un temps rigoureux entrave les opérations mais certains fragments du satellite sont tout de même repérés soit à vue, soit par radioactivimétrie¹⁶. Les débris récupérés varient beaucoup dans leur taille et leur forme¹⁷. On retrouve plusieurs

10. *Sentinel*, 1978/2, p. 5; on trouve une carte de l'aire couverte par les recherches à la page 13. Les indications de temps et de lieu ont été données le 13 février 1978 par M. William Barton devant le sous-comité juridique du (Comité sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-territorial). Notons que la précision quant à l'heure de la rentrée du satellite dans l'atmosphère revêt un caractère technique et non juridique puisque la limite de l'atmosphère n'a pas encore fait l'objet d'un accord entre les États.

11. *Exposé de la réclamation*, para. 2 et 9.

12. *Document des Nations unies* no A/AC.105/C.1/L.106, 25 janvier 1979, p. 2.

13. Parmi les agences et ministères canadiens impliqués, citons, en plus du ministère de la Défense nationale, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, le ministère de l'Environnement, le ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social, et la Gendarmerie royale du Canada. Les coûts encourus par ces différents organismes au cours de l'opération « Morninglight », ont été répertoriés dans l'annexe C de la note no FLA-268 du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du 23 janvier 1979.

14. *Document des Nations unies* no A/AC.105/C.1/L.106, 25 janvier 1979, p. 3; aussi *Sentinel* 1978/2, pp. 5-ss.

15. Department of Energy (E.-U.), *Operation Morninglight* (sommaire) p. 67.

16. *Document des Nations unies* no A/AC.105/C.1/L.106, 25 janvier 1979.

17. Pour une description complète des débris retrouvés, on consultera les notes diplomatiques canadiennes du 8 février 1978, 3 mars 1978 et 22 décembre 1978 remises à l'ambassade de l'URSS à Ottawa, dont les textes se trouvent à l'annexe B de la note du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du 23 janvier 1979, on consultera également l'Annexe E à cette note.

tiges de forme cylindrique en glucinium (beryllium) émettant des radiations de diverses intensités, des entretoises de métal rattachées à des plaques en métal flexible, différentes plaques ou cylindres en métal, un cube de faible dimension émettant des radiations considérables et également plusieurs centaines de fines particules radioactives. À l'exception d'une pièce de forte dimension exposée au Musée national de la Science et de la Technologie à Ottawa et des particules analysées dans les laboratoires du ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social à Ottawa, les débris retrouvés ont été entreposés à l'établissement nucléaire de Whiteshell situé à Pinawa au Manitoba. C'est à cet endroit que la majeure partie des débris ont été transportés pour être analysés¹⁸.

Les opérations de recherche se déroulent en deux phases distinctes, la première s'échelonnant du 24 janvier au 20 avril 1978, et la deuxième du 1^{er} juin au 15 octobre 1978.

La phase II est conçue pour jeter un second regard aux territoires atteints à un moment où la glace et la neige auront disparu. Elle permet de vérifier si le travail d'élimination des débris dans les zones habitées a été mené avec succès. De même, on étend les recherches aux deux provinces dans lesquelles ont été localisées des particules provenant du satellite¹⁹.

Communications diplomatiques concernant l'incident

La chute des débris du satellite nucléaire soviétique sur le territoire canadien a déclenché une intense activité diplomatique. Un haut fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures communique dès le 24 janvier 1978 avec l'ambassadeur de l'URSS à Ottawa au sujet de cet incident. À cette occasion, le représentant canadien fait part de l'étonnement du gouvernement du Canada devant le fait que l'URSS n'ait pas préalablement averti le Canada de la possibilité et de l'imminence de la chute du satellite Cosmos 954. Le représentant canadien formule à l'endroit des autorités soviétiques des demandes précises portant sur les informations nécessaires pour assurer le succès des opérations de recherche²⁰.

18. *Document des Nations Unies* no A/AC.105/C.1/L.106, p. 4.

19. *Document des Nations Unies*, no A/AC.105/C.1/L.106, p. 4.

20. *Exposé de la réclamation*, para. 4. Les questions posées par le représentant canadien sont les suivantes: 1. Quelles sont les caractéristiques de la source nucléaire à bord du satellite? - Est-ce un réacteur ou un générateur à radio-isotope? 2. Si c'est un réacteur, quelle en est la nature et de quelle quantité de carburant disposait-il? - Quelles en sont les caractéristiques chimiques? - Quelles sont les possibilités d'altération du carburant? - Quelles sont les dimensions physiques du réacteur? - Quel genre de protection a-t-il été prévu? Y avait-il une autre enveloppe ayant pu fournir une certaine protection? 3. À quel genre de recherche se livrerait l'Union soviétique si le satellite était entré dans l'atmosphère au-dessus de son territoire? (type de matériel utilisé, taux et étendue des radiations, etc.) 4. Les autorités soviétiques ont-elles une idée du point d'impact des débris du satellite? Ces questions ont été reprises dans l'Aide-mémoire du 8 février que l'on retrouve à l'annexe B de la note du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, no FLA-268 du 23 janvier 1979.

Quelques heures plus tard, l'ambassadeur soviétique à Ottawa fait part de l'intention du gouvernement soviétique d'offrir une assistance prenant la forme de l'envoi d'experts équipés du matériel technique nécessaire. Il informe le gouvernement canadien que le réacteur du satellite a été conçu de façon à se désintégrer et à se consumer au contact des couches supérieures de l'atmosphère. Dans l'éventualité où des débris radioactifs du satellite atteindraient le sol, les représentants soviétiques avaient suggéré que cela ne causerait qu'une pollution limitée au lieu d'impact et que des mesures habituelles de contrôle surmonteraient²¹. Le Canada a accepté l'offre d'assistance des États-Unis et entrepris les opérations de recherche et de récupération plusieurs heures avant que ne lui soit présentée une offre d'assistance de la part de l'URSS²².

II - ÉLABORATION ET PRÉSENTATION DE LA RÉCLAMATION

Responsabilités à l'intérieur de l'appareil gouvernemental

À mesure que les coûts d'opération augmentent, il devient évident que le gouvernement canadien présentera une réclamation en bonne et due forme à l'Union soviétique²³.

La préparation d'une réclamation de la nature de celle envisagée suppose la collaboration de divers organismes du gouvernement canadien. La répartition des diverses responsabilités à l'intérieur de l'appareil gouvernemental s'établit en fonction à la fois des lois constitutives des différents ministères et de certaines règles régissant l'administration publique.

...un comité interministériel regroupant les représentants des ministères et agences impliqués a été mis sur pied. Il a été chargé de préparer pour présentation aux Ministres concernés des recommandations précises sur la base des travaux des différents groupes de travail. Parallèlement, un groupe *ad hoc* de conseillers juridiques s'est penché sur les multiples questions soulevées par un incident de cette envergure, a débattu entre autre les fondements juridiques de la réclamation et a précisé les coûts devant faire partie d'une telle réclamation²⁴.

Aussitôt que les fondements de la demande en réparation du Canada ont été décidés par les divers ministres concernés, la tâche de rédiger les documents constituant la réclamation revient à deux ministères en particulier, Justice et Affaires extérieures.

21. *Exposé de la réclamation*, para. 5 et 6.

22. *Idem*; aussi ministère des Affaires extérieures (Bureau juridique), « Problèmes juridiques soulevés par l'écrasement d'un engin spatial en territoire canadien », p. 9.

23. Ce sentiment découle des diverses déclarations faites entre le 24 janvier et le 3 mars 1978 à la Chambre des Communes par le ministre de la Défense nationale, M. Barney DANSON, et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don JAMIESON; par exemple, Chambre des Communes, M. JAMIESON; Journal des débats, 3 mars 1978 (p. 3430), M. DANSON, 13 mars 1978, (p. 3700).

24. Ministère des Affaires extérieures (Bureau juridique), « Problèmes juridiques soulevés par l'écrasement d'un engin spatial en territoire canadien », p. 9.

De par leurs lois constitutives même, ces deux ministères ont un rôle prioritaire à jouer dans la solution des problèmes de droit international qui se posent au gouvernement du Canada²⁵.

Le ministre de la Justice est le conseiller juridique officiel du gouverneur général et le juriconsulte du Conseil privé de Sa Majesté pour le Canada²⁶.

Parmi les attributions du Procureur général du Canada, on peut remarquer qu'

il donne son avis aux chefs des divers ministères du gouvernement sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères;²⁷...

il est chargé de régler et de diriger la demande ou la défense dans toutes les contestations formées pour ou contre la Couronne ou un ministère public sur les matières qui entrent dans les limites de l'autorité ou des attributions du Canada;²⁸.

Par ailleurs, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada²⁹.

Forme et contenu de la réclamation

Le gouvernement canadien semble avoir été inspiré par deux courants d'idées lors de la rédaction des « pièces » de sa réclamation: tout d'abord par les principes régissant les communications diplomatiques officielles, puis par les règles de la procédure contentieuse internationale³⁰.

La pièce de résistance de la réclamation canadienne, au moins du point de vue du juriste international, est vraiment l'annexe A, « l'exposé de la réclamation ». Ce document s'attache tout d'abord, dans une première partie intitulée « les faits », à faire un récit qui respecte l'ordre chronologique des événements. On y mentionne l'époque du lancement du satellite, la notification du secrétaire général des Nations Unies, l'entrée du satellite dans l'atmosphère de la terre et la dissémination des débris au-dessus du territoire canadien. Le document analyse ensuite les rapports officiels entre le ministère des Affaires extérieures et l'ambassade de l'Union soviétique à Ottawa, essentiellement sur l'aspect de la question cruciale de

25. Voir *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement* (Rapport Glassco), vol. 2, Imprimeur de la Reine, Ottawa 1962, pp. 401 et 431.

26. Loi concernant le ministère de la Justice, 1970 *S.R.C.* ch. J-2, art 4(a).

27. *Idem*, art. 5(b).

28. *Idem*, art. 5(d).

29. Loi concernant le ministère des Affaires extérieures, 1970 *S.R.C.* ch. E-20, art. 4.

30. Les « pièces » de la réclamation sont: (1) la note du secrétaire d'État aux Affaires extérieures; (2) l'annexe A: Exposé de la réclamation; (3) l'annexe B: Texte des communications diplomatiques entre le ministère des Affaires extérieures et l'ambassade de l'URSS; (4) l'annexe C: Répertoire des frais encourus par le Canada durant la phase I des opérations. Ces documents ont été remis à l'ambassadeur soviétique le 23 janvier 1979. Le 15 mars suivant, un représentant de l'ambassade soviétique recevait la (5) note no FLA-813; (6) l'annexe D: Répertoire des frais encourus par le Canada durant la phase II des opérations; (7) l'annexe E: Liste descriptive des débris retrouvés.

l'« échange d'information ». Le gouvernement relate les raisons qui l'ont poussé à entreprendre des opérations de recherche de grande envergure ; puis on décrit ces opérations, on en précise les buts et les coûts. On établit finalement un lien entre, d'une part, les débris retrouvés et, d'autre part, l'État de lancement, c'est-à-dire l'URSS. Ce lien s'établit soit à partir des diverses admissions de la part de représentants de l'URSS, soit à partir « de sources d'informations détaillées ».

Dans une deuxième partie intitulée « le droit », le gouvernement du Canada soutient que l'URSS est responsable des dommages subis par le Canada du fait du retour sur terre de Cosmos 954 et en conséquence, que ce pays doit payer une indemnisation appropriée au Canada. Les bases juridiques de la réclamation s'articulent autour de deux grands axes : les accords internationaux et les principes généraux du droit international. Parmi les accords internationaux applicables, une large part est faite à la *Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux* (ci-après, la *Convention sur la responsabilité*). Selon celle-ci, l'existence d'un dommage engage la responsabilité absolue de l'État de lancement : ce dernier doit payer une indemnisation totale et équitable à la victime des dommages.

Parmi les documents présentés à l'ambassadeur soviétique les 23 janvier 1979 et 15 mars 1979, les documents désignés comme étant les annexes B, C, D et E sont des pièces à caractère technique qui appuient les thèses présentées par le gouvernement du Canada dans son exposé.

Conditions de forme et de délai à respecter

La réclamation du Canada pour les dommages causés par le satellite Cosmos 954 devait se soumettre à certaines règles quant à la forme et au fond. Ainsi, le Canada devait présenter formellement une demande en réparation : cette nécessité s'inférait des conditions posées par la *Convention sur la responsabilité* elle-même et aussi d'un principe de droit international selon lequel

la première phase de la procédure en réparation est nécessairement une plainte présentée contre l'État responsable du tort³¹.

Plusieurs facteurs peuvent influencer la forme de la plainte : le degré de gravité du tort causé, la nécessité de donner des indications sur les droits lésés, la justification de l'indemnisation demandée³² et la pratique habituelle de l'État concerné en matière de communication diplomatique écrite. Les règlements de la Cour Internationale de Justice ne fournissent pas de règles précises sur la forme de la procédure écrite, qui relève

« de la tradition nationale des États concernés et de leur sens du bon goût³³ »

31. Ellery C. STOWELL, « La théorie et la pratique de l'intervention », (1932) 40 *Recueil des Cours* p. 102. Aussi, voir article VIII para. 1 de la *Convention sur la responsabilité*.

32. F.C. STOWELL, *op. cit.*, p. 102.

33. Shabtai ROSENNE, *The World Court*, Sijthoff, Leiden 1973, p. 91.

Une période plus ou moins longue de préparation et de recherche précède la présentation de la réclamation: cette période est nécessaire à l'État lésé pour étudier les faits en cause, s'assurer qu'il possède des preuves suffisantes, contrôler la véracité des informations rassemblées, etc. Le Canada doit aussi appuyer sa demande sur des références aux traités pertinents, sur l'évocation de précédents et de principes reconnus par le droit international³⁴.

La *Convention sur la responsabilité* impose certes des délais précis pour la présentation de la réclamation et même pour la constitution de la Commission de règlement des demandes. Par contre, elle ne pose pas des conditions de forme pour la réclamation elle-même, si ce n'est à l'article XIV l'obligation de fournir des « pièces justificatives ». On peut inférer de cette absence de règle que la présentation de la réclamation doit se conformer à la pratique habituelle en matière de communication diplomatique.

La présentation de la réclamation à l'URSS

La réclamation du Canada pour les dommages causés par le satellite Cosmos 954 est présentée le 23 janvier 1979, par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, l'Honorable Don Jamieson, à l'ambassadeur de l'Union soviétique à Ottawa, Son Excellence A. Yakovlev³⁵. Cette présentation intervient à la veille du premier anniversaire de l'incident: le gouvernement canadien a attendu à la limite du délai qui lui était imparti en vertu de la *Convention sur la responsabilité* car il a voulu avoir le temps nécessaire pour calculer avec le plus de précision possible les coûts faisant l'objet de sa réclamation³⁶.

Le 15 mars suivant, le gouvernement canadien complète la présentation de sa réclamation par la remise des dernières pièces justificatives, les annexes D et E³⁷. C'est donc à partir de cette date que le délai d'un an au cours duquel les parties essaient de parvenir à un règlement par la négociation diplomatique commence à courir³⁸.

III - LES BASES JURIDIQUES DE LA RÉCLAMATION DU CANADA:

Section I -

La Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux³⁹

La notion de dommage

Le gouvernement canadien a clairement indiqué dans l'exposé de sa réclamation que celle-ci est basée conjointement et séparément sur les accords internationaux applicables et sur les principes généraux du droit international. Un soin

34. E.C. STOWELL, *op. cit.*, p. 103.

35. Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué de presse no 8*, (1979), « Le Canada présente à l'URSS sa réclamation pour Cosmos 954 », 23 janvier 1979.

36. Ministère des Affaires extérieures, Transcription de la conférence de presse du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 23 janvier 1979. p. 3.

37. Voir note FLA-830 du 15 mars 1979.

38. *Convention sur la responsabilité*, article XIV.

39. Texte de la Convention: 1975, *Recueil des traités du Canada*, no 7.

extrême est porté à appuyer la réclamation sur les dispositions de la *Convention sur la responsabilité* alors que les autres fondements, comme par exemple la violation de la souveraineté canadienne, ne sont que mentionnés, sans développement. Il semble que le gouvernement canadien a préféré épuiser ses recours fondés sur la *Convention sur la responsabilité* avant d'invoquer et de plaider les autres fondements. Nous nous limiterons à exposer les bases de la réclamation telles qu'on les retrouve dans la *Convention sur la responsabilité*.

La dissémination sur une vaste étendue du territoire canadien des débris possiblement radioactifs du satellite Cosmos 954 a donné lieu à une appréhension immédiate de la survenance d'un dommage dont les personnes ou des biens pourraient faire l'objet⁴⁰. Une action prompte devait être entreprise par le Canada pour réduire l'étendue des pertes encourues. L'effet de l'exposition des populations aux radiations est assez bien connu : les radiations, même à faibles doses, peuvent provoquer des dérèglements somatiques à caractère cancérigène et ont également des effets négatifs sur le développement prénatal des être humains et des animaux.

La présence dans l'environnement d'agents particulièrement dangereux et nocifs, tels des matières radioactives, peut rompre l'équilibre écologique. Ce ne sont pas toutes les situations où il y a pollution qui sont couvertes par la *Convention sur la responsabilité*; cette Convention ne s'applique que si cette pollution a provoqué un dommage⁴¹. Le Canada allègue avoir subi des dommages du fait du retour sur terre au Canada du satellite Cosmos 954. Le dommage est ainsi décrit dans la réclamation canadienne :

La dissémination sur une vaste surface du territoire canadien de débris radioactifs dangereux provenant du satellite et la présence de tels débris dans l'environnement rendant ladite surface de territoire inutilisable constituent des « dommages causés aux biens » en vertu de la Convention⁴².

L'allégation du Canada donne une nouvelle dimension au dommage nucléaire car elle l'actualise⁴³ : l'impossibilité d'utiliser en toute sécurité la portion de territoire sur laquelle sont retombés les débris du satellite découle du fait préjudiciable, c'est-à-dire de la présence de matières radioactives dangereuses dans l'environnement.

40. *Exposé de la réclamation*, para. 16.

41. Stephen GOROVE, *Studies in Space Law: Its Challenges and Prospects*, p. 128 de même Peter H. SAND, « Space programs and International Environment Protection », (1972) 21 *International and Commercial Law Quarterly*, p. 87.

42. Voir annexe A, *Exposé de la réclamation*, de la note du SEAE no FLA-268 Ottawa, 23 janvier 1979. « The question arises as to whether Cosmos 954 caused damage as defined by the Convention. Interpreting the definition strictly, an argument may be made out that there was no such damage since there was no loss of life, no personal injuries involved, or other impairment of life. However, it could be argued that the radiation did result in damage to Canadian property and therefore the Soviet Union is liable ». Paul DEMBLING, « Cosmos 954 and the Space Treaty » (1978), 6 *Journal of Space Law (J.S.L.)* p. 133.

43. Selon Marco G. MARCOFF, *Traité de droit international public de l'espace*, p. 549, il faut que le dommage soit actualisé.

Les commentateurs de la Convention s'accordent à reconnaître que la définition du mot « dommage » dans la *Convention sur la responsabilité* comprend le dommage nucléaire, que celui-ci résulte ou non d'émanation radioactive provoquée par la chute de l'engin⁴⁴. Cette conclusion résulte de la formulation générale donnée par l'article premier de la Convention de même que d'une interprétation large des termes « perte de biens... ou dommages causés auxdits biens » que l'on retrouve dans ce même article⁴⁵.

L'inclusion ou non des dommages indirects dans la définition de la Convention semble avoir provoqué de nombreuses discussions lors des travaux préparatoires. La proposition du Japon à ce sujet est intéressante. Le représentant japonais soutient que l'on doit examiner dans chaque cas⁴⁶ la relation de cause à effet entre le lancement de l'objet spatial et le dommage qui s'ensuit. Le représentant canadien abonde dans le même sens en disant que l'on doit évaluer selon chaque cas le lien causal entre l'objet spatial et le dommage. La question de l'inclusion des dommages indirects dans la convention divise le sous-comité juridique : les États-Unis, l'URSS et le Royaume-Uni se prononcent contre tandis que le Japon et l'Italie, notamment, se disent en faveur. La proposition japonaise a pour effet de favoriser l'examen de chaque cas et de compenser un dommage direct ou indirect si celui-ci a un lien causal suffisamment fort. Rappelons à cet égard que la *Convention sur la responsabilité* n'exclut pas expressément, pas plus qu'elle ne les inclut, les dommages indirects.

Le régime de responsabilité

La doctrine traditionnelle reconnaît qu'il y a ouverture à la responsabilité internationale d'un État lorsque celui-ci commet un acte illicite entraînant un préjudice certain⁴⁷. L'application de la théorie traditionnelle de la responsabilité peut s'avérer insatisfaisante lorsque le préjudice résulte d'une activité qui n'est en rien accessible à la nature d'illicéité, tout comme l'activité spatiale. En effet, il n'est pas défendu à un État de développer son industrie spatiale et d'y consacrer les ressources nécessaires⁴⁸. La responsabilité que peut entraîner l'activité spatiale ne pourrait alors naître de la sanction de l'inobservation d'une règle de droit⁴⁹.

44. Marco G. MARCOFF, *op. cit.*, pp. 549 ss; P.M. DUPUY *La responsabilité internationale pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Éd. Pédone, Paris 1976; Stephen GROVE, *Studies in Space Law: Its Challenges and Prospects*; W.F. FOSTER, « International Liability for Damage Caused by Space objects, (1972) *Canadian Yearbook of International Law*, p. 137.

45. S. GROVE, *Studies in Space Law*, p. 128.

46. *Document des Nations unies*, no A/AC. 105/C.2/S.R. 103, pp. 21-25.

47. Paul REUTER, *Droit international public*, pp. 226 et 234.

48. P.M. DUPUY, *op. cit.*, p. 96.

49. Dans son cours à l'Académie de droit international, R. QUADRI s'exprimait ainsi : « A notre sens, dans la mesure où les États sont libres du point de vue du droit international d'exercer une activité, leurs actes doivent être considérés comme licites et comme n'entraînant donc aucune responsabilité. », (1958) 98 *Recueil des Cours*, p. 590.

La révolution technologique des dernières années, qui permet à l'homme de contrôler plus étroitement son environnement, a amené le développement de nouvelles règles juridiques⁵⁰. Ainsi, on a pu assister à l'émergence d'un nouveau fondement de la responsabilité internationale, la théorie du risque, qui vient s'ajouter à la théorie traditionnelle de la faute.

Le risque se trouve substitué à la faute et cette différence s'applique non seulement à la cause de responsabilité mais aussi à la mesure des réparations exigibles⁵¹.

La responsabilité pour risque, qui s'inscrit dans le terme plus large de la responsabilité objective⁵² dont le concept a été développé par Anzilotti⁵³, est basée sur l'idée que le bénéficiaire d'une activité doit en assumer les risques.

La pratique des États a été de développer des régimes conventionnels pour établir une responsabilité objective s'appliquant à des activités présentant un caractère de risque élevé⁵⁴. Il en est ainsi des domaines de l'aviation civile, de la pollution marine, des activités nucléaires et des changements opérés dans l'environnement par la modification des climats.

Pour ce qui est de l'activité spatiale, l'article II de la *Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par un objet spatial* met de l'avant un régime de responsabilité absolue reposant sur l'État de lancement pour les dommages causés à la surface de la terre par un objet spatial. La responsabilité absolue est

un cas idéal de responsabilité sans faute, atténuée en aucune façon, ni par des causes d'exonération, ni par une limitation du montant de l'indemnité⁵⁵.

La mise en place d'un tel régime dispense la victime de faire la preuve d'une faute ou de la négligence de l'État responsable du lancement⁵⁶. Cette preuve, si elle était exigée, constituerait pour la victime un fardeau qui ne pourrait s'expliquer en

50. ONU, *Rapport de la Commission du droit international*, 30^e session (1978) Doc. A/33/10p. 376.

51. Jacques DUMAS, *La responsabilité des États*, p. 211. À ce sujet: « Among the adjectives used to describe proper compensation are « full », « fair », « adequate », « just », and « appropriate », all terms requiring subjective interpretation to some degree. » S.H. LAY, and Howard TAUBENFELD, *The Law Relating to Activities of Man in Space* p. 174.

52. « Elle englobe la responsabilité pour risque et la responsabilité purement causale, à raison d'un devoir de surveillance », J.D. THERAULAZ, *Droit de l'espace et responsabilité*, p. 214.

53. D. ANZILOTTI « Responsabilité internationale des États en raison de dommages soufferts par des étrangers », 1906 *Revue générale de droit international public*, pp. 5-29, 285-309.

54. Rapport de la Commission du droit international, 30^e session, p. 376. Dans le même sens: « It will be urged that when the risk of harm from an activity is transnational in character, major in degree, and cannot be eliminated by the exercise of reasonable care, the State will be strictly liable and originally responsible for consequent injury », John M. KELSON, « State responsibility and the abnormally Dangerous Activity », (1972) 13 *Harvard International Law Journal* p. 197.

55. J.D. THERAULAZ, *op. cit.*, p. 211.

56. P.M. DUPUY, *op. cit.*, p. 97.

raison de l'absence de relation et de contrôle de la victime sur l'activité spatiale ayant causé le dommage. Cette preuve aurait un caractère extrêmement complexe et technique et serait dans certains cas tout à fait impossible à constituer en raison de la confidentialité rattachée à certaines informations⁵⁷.

L'État de lancement

L'article II de la Convention sur la responsabilité fait peser sur l'État de lancement les conséquences préjudiciables de l'activité spatiale. L'article premier présente la définition suivante de l'État de lancement :

- « i) un État qui procède ou fait procéder au lancement d'un objet spatial. »
- « ii) un État dont le territoire ou les installations servent au lancement d'un objet spatial. »

Cette définition trouve son origine dans les articles VI et VII du Traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique⁵⁸ qui attribue exclusivement aux États la responsabilité qui découle d'un dommage d'origine spatiale⁵⁹. Dans le cas particulier de sa réclamation, le Canada a identifié les débris retrouvés sur son territoire comme étant ceux d'un satellite appartenant à l'Union soviétique ; pour apporter la preuve de cette identification, le Canada invoque deux ordres d'arguments : 1) Les sources d'information détaillées, ce qui englobe une multitude de possibilités dont notamment la surveillance électronique de la rentrée du satellite dans l'atmosphère et de l'écrasement de débris sur le sol canadien de même que certains témoignages ; 2) les admissions de l'Union soviétique, en particulier dans les notes diplomatiques échangées sur le sujet⁶⁰.

La réparation : évaluation de l'indemnité

La Convention de 1972 a retenu certains critères pour permettre l'évaluation de l'indemnité qui sera accordée à la victime d'un dommage causé par un objet spatial :

Le montant de la réparation... sera déterminé conformément au droit international et aux principes de justice et d'équité, de telle manière que la réparation pour le dommage soit de nature à rétablir la personne... demandeur dans la situation qui aurait existé si le dommage ne s'était pas produit⁶¹.

L'avantage du recours au droit international en tant que critère est d'apporter une certaine uniformité en matière d'évaluation de l'indemnité compensatoire : les

57. Nicolas Mateesco MATTE, *Aerospace Law: From Scientific Exploration to Commercial Utilization*, Carswell, Toronto 1977, p. 158.

58. Titre au long : *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique y compris la lune et les autres corps célestes*.

59. N. M. MATTE, *op. cit.*, p. 201 ; aussi W.F. FOSTER, *The Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects*, (1972)X, *Annuaire canadien de droit international*, pp. 137-163 ; O. DELEAU, « Responsabilité pour dommages causés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique ».

60. *Exposé de la réclamation*, para 12 et 13.

61. *Convention sur la responsabilité*, article XII.

facteurs de lieu et de temps appliqués au dommage ont donc un rôle moins important à jouer⁶². Par contre, il ne semble pas exister comme tel un système de droit international public avec des règles précises et des critères propres à faciliter l'évaluation du dommage subi⁶³.

La référence par ailleurs aux « principes de justice et d'équité » dans l'article XII permettra à l'arbitre éventuellement appelé à statuer sur le cas à agir comme un législateur et à combler tout oubli qui pourrait exister dans les règles du droit international en puisant au besoin dans des principes appliqués dans les droits nationaux. On a donc introduit un élément d'arbitraire lié à la personnalité du juge dans l'évaluation de l'indemnité accordée⁶⁴.

Ce qui rend particulièrement difficile la détermination de la mesure de responsabilité de l'URSS à la suite de l'incident de Cosmos 954, est le fait que, compte tenu de la menace sérieuse que constitue la radiation nucléaire, des mesures ont dû être prises pour prévenir les dommages et réduire les conséquences préjudiciables de l'incident. Quoique les tribunaux nationaux ont tendance à accorder des dommages-intérêts dans ce cas précis, en tenant compte du principe généralement reconnu voulant qu'une victime doive chercher à réduire ses pertes et que les coûts raisonnables encourus à cet effet doivent être remboursés, il n'est pas assuré que de tels coûts soient recouvrables sur la base de la *Convention sur la responsabilité*⁶⁵.

Parmi les facteurs qu'il faut considérer dans l'évaluation des dommages, il y a le fait de savoir si le Canada, en qualité de demandeur, a pris toutes les mesures nécessaires pour réduire ses pertes. La prise en considération de la conduite de la partie lésée dans l'évaluation de la réparation à accorder en cas de dommage semble être un principe reconnu en droit international⁶⁶. Malgré l'adoption dans la *Convention sur la responsabilité* du régime de responsabilité absolue qui fait peser sur l'État de lancement les dommages causés par son objet spatial, il reste que l'État qui est victime de tels dommages doit prendre les mesures nécessaires pour contenir l'étendue de ses dommages pour ne pas encourir une faute contributoire⁶⁷.

En effet, la *Convention sur la responsabilité* prévoit la possibilité pour un État de lancement de s'exonérer de sa responsabilité dans une certaine mesure s'il établit que le dommage résulte, en tout ou en partie, d'une faute lourde, ou d'un acte ou

62. W.F. FOSTER, « Draft Convention on Liability for Damage Caused by Space Objects », mémoire Institute of Air and Space Law, Montréal 1971, p. 43.

63. S.H. LAY et H. TAUBENFELD, *The Law Relating to Activities of Man in Space*, p. 163.

64. « The phrase "justice and equity" makes clear that the term equity is used in its popular sense to signify moral justice and not in an Anglo-american legal sense », Ronald E. ALEXANDER, « Measuring Damages under the Convention on International Liability for Damage caused by space objects », (1978) 6 *Journal of Space Law*, p. 153.

65. S. GOROVE, « Cosmos 954: Issues of Law and Policy », (1978) 6 *Journal of Space Law*, pp. 137-142.

66. Gabriel SALVIOLI, « La responsabilité des États et la fixation des dommages et intérêts », (1929) 28 *Recueil des Cours*, p. 266.

67. *Convention sur la responsabilité*, article VI (2).

d'une omission commis dans l'intention de provoquer un dommage, de la part de l'État demandeur⁶⁸.

Section II:

La demande en paiement

La présentation d'une réclamation au sens de la *Convention sur la responsabilité* suppose nécessairement une demande en réparation, que celle-ci soit exprimée en termes simples ou développée dans une argumentation complexe. Invoquant dans son exposé de la réclamation l'application de la *Convention sur la responsabilité*, des autres accords pertinents et des principes généraux du droit international, le gouvernement canadien conclut que le Canada a subi un dommage du fait de la rentrée dans l'atmosphère et du dépôt sur son territoire de débris provenant d'éléments constitutifs du satellite Cosmos 954; c'est pourquoi le gouvernement canadien prie l'Union soviétique de lui verser une somme de \$6,026,083.56 à titre de réparation pour le dommage subi⁶⁹. Cette somme représente les coûts encourus dans les opérations menées pour rendre aux territoires atteints leur caractère original de sûreté. En fait, ce montant ne représente dans le coût des opérations que le supplément des dépenses attribuables à la chute du satellite en territoire canadien⁷⁰.

Suivant son interprétation de l'article XII de la Convention et des principes généraux de droit international applicables, le gouvernement canadien a cru devoir limiter sa réclamation aux coûts nettement au-dessus des coûts normaux d'opération des organismes engagés dans

les opérations de recherche, récupération, d'analyse et d'enlèvement des débris et de nettoyage du territoire⁷¹.

La nature particulière du dommage subi par le Canada appelait une solution originale du problème de l'évaluation de l'indemnisation à accorder. Le gouvernement canadien avait encouru des frais considérables dans des opérations entreprises pour faire face aux obligations qui étaient les siennes en vertu du droit international et du droit domestique canadien. En effet, le gouvernement canadien se devait de réduire ses dommages et de prévenir les dommages futurs. Tant dans l'esprit que dans la lettre, la *Convention sur la responsabilité* vise à compenser les frais occasionnés par la chute d'un satellite, s'il y a eu des dommages. La nature radioactive des substances transportées par le satellite Cosmos 954 rendait fortement plausible la survenance de dommages; bien plus, la simple appréhension de dommages était un dommage en elle-même puisque le territoire sur lequel étaient

68. *Idem*.

69. Ceci est le montant final de la réclamation. Rappelons que le montant original de la réclamation a été légèrement modifié à la baisse lorsque les dernières pièces justificatives de la réclamation ont été remises aux représentants soviétiques le 15 mars 1979. Cette baisse est due à une révision des coûts de la phase II des opérations.

70. Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué de presse no 8* (1979), 23 janvier 1979.

71. Terminologie utilisée au paragraphe 8 de l'*Exposé de la réclamation*; tous les coûts sont énumérés et expliqués de façon détaillée dans les annexes C (pour les coûts de la phase I des opérations) et D (coûts de la phase II) de la réclamation.

retombés les débris ne pouvait être rendu à son utilisation normale tant qu'il n'y avait pas eu de vérification sur la sécurité des lieux⁷².

Le gouvernement canadien a retranché des coûts totaux des opérations certaines dépenses qui auraient été engagées de toute façon. On doit préciser tout de même que lorsqu'une personne a été retirée de son emploi normal pour participer à une opération, les coûts résultant de ce retrait ont été inclus dans la réclamation⁷³.

Le gouvernement canadien assortit sa demande en paiement de ce qu'elle désigne comme étant trois réserves: a) de nouvelles réclamations pourraient être présentées pour des dommages qui ne se sont pas encore manifestés; b) le gouvernement canadien pourrait demander que l'URSS se voit réclamer le paiement des coûts d'une éventuelle instance devant la Commission de règlement des demandes de même que c) des intérêts sur la réclamation⁷⁴.

IV - LA NÉGOCIATION DIPLOMATIQUE

La réclamation pour les dommages causés par un objet spatial est présentée à l'État de lancement par les voies diplomatiques⁷⁵. Lorsque les dernières pièces justificatives de la réclamation sont remises, un délai d'un an commence à courir; durant ce délai, les parties essaient de parvenir à un règlement par la voie de la négociation diplomatique⁷⁶. À l'expiration du délai, une des parties intéressée a la faculté de requérir que d'autres moyens de règlement soient mis en oeuvre, c'est-à-dire qu'une commission de règlement des demandes soit constituée.

L'idée que l'on retrouve dans la *Convention sur la responsabilité* d'engager des discussions diplomatiques préalablement à la poursuite d'autres formes de règlement a été érigée il y a plusieurs années en « condition de recevabilité tenant à l'existence de la réclamation⁷⁷ ». La C.P.I.J. dans l'*Affaire Mavrommatis*⁷⁸ avait reconnu qu'il était nécessaire qu'un différend ait été clairement défini au moyen de pourparlers diplomatiques avant qu'il ne soit possible d'intenter un recours en justice. Les négociations diplomatiques ont pour caractéristique la discrétion et la souplesse; elles relèvent avant tout d'un exercice politique. Comme le mentionnait la C.P.I.J. dans l'*Affaire Mavrommatis*:

La Cour ne peut pas se dispenser de tenir compte, entre autres circonstances, de l'appréciation des États intéressés eux-mêmes qui sont le mieux placés pour juger des motifs d'ordre politique pouvant rendre impossible la solution diplomatique d'une contestation déterminée⁷⁹.

72. *Exposé de la réclamation* para. 17 et 18.

73. Consulter les annexes C et D de la réclamation.

74. *Exposé de la réclamation*, para. 24.

75. *Convention sur la responsabilité*, article IX.

76. *Convention sur la responsabilité*, article XIV.

77. J.G. WITENBERG, « La recevabilité des réclamations devant les juridictions internationales », (1932) 41 *Recueil des Cours* p. 22, note 1.

78. Voir *Recueil des arrêts de la Cour permanente internationale de Justice*, série A, no 2.

79. *Affaire Mavrommatis*, p. 15.

Ce caractère particulier de la négociation diplomatique devrait mettre en garde les États qui s'y soumettent contre une insistance trop prononcée pour l'argumentation juridique à ce niveau, surtout si l'on considère que des engagements pris lors des négociations peuvent gêner un des États lorsque la cause en vient à être présentée à une Commission ultérieurement⁸⁰.

La négociation diplomatique directe est le mode le plus simple pour parvenir à un règlement, surtout lorsqu'elle est exclusivement bilatérale⁸¹. La discussion entre les deux gouvernements peut prendre plusieurs formes: échange de dépêches, explications verbales, envoi de notes etc.⁸². Le rôle de la diplomatie dans ce contexte est d'aplanir, prévenir ou résoudre les conflits qui peuvent surgir entre les deux États⁸³.

Après que l'État défendeur a étudié la plainte, une période d'une certaine durée est réservée aux négociations ou à la discussion. Pendant cette période, l'État plaignant aura à répondre à toutes les objections soulevées par l'État défendeur, et ne devra manquer à aucun des égards exigés par les rapports internationaux⁸⁴.

L'État demandeur peut se heurter tout d'abord à un refus de négocier, ou, si les discussions s'engagent, il se pourrait que l'État de lancement refuse la réparation du dommage. Quelle forme peut prendre ce refus? L'État défendeur peut tout d'abord utiliser des tactiques dilatoires visant à prolonger indûment les délibérations. Il peut de même faire preuve d'intransigeance en refusant obstinément toute concession ou encore manquer de courtoisie, en employant par exemple un ton arrogant envers les représentants de l'État demandeur. Enfin, il peut refuser de se soumettre ultimement à la procédure de règlement par tierce partie prévue à la Convention⁸⁵.

Les négociations diplomatiques peuvent permettre le règlement de la réclamation: dans ce cas, la forme de l'accord est indifférente du point de vue juridique:

...soit qu'il soit constaté par un véritable traité, ou par un échange de notes identiques, ou par un autre acte quelconque. C'est le contenu de l'accord qui intéresse le droit international. Il peut renfermer la reconnaissance de la légitimité de la prétention adverse ou plus souvent une transaction entre les deux États, ou parfois la renonciation de l'État lésé à sa réclamation⁸⁶.

Dans certains cas, la négociation peut n'être qu'une première étape dans une stratégie plus globale de règlement; lorsque la négociation directe ne permet pas un accord sur le fond du litige, les États peuvent négocier un recours à un quelconque mode indirect de solution ou à une reprise ultérieure des négociations directes⁸⁷. En

80. J.G. WITENBERG, *op. cit.*, p. 22, note 1.

81. Paul REUTER, « Principes de droit international public » (1961) 103 *Recueil des Cours*, pp. 425-632.

82. A. CAVAGLIERI, « Règles générales du droit de la paix » (1929) 26 *Recueil des Cours*, pp. 315-565.

83. Charles DUPUIS, « Règles générales du droit de la paix » (1930) 32 *Recueil des Cours*, p. 225.

84. E.C. STOWELL, *op. cit.*, p. 105.

85. E.C. STOWELL, *op. cit.*, pp. 113-116.

86. A. CAVAGLIERI, *op. cit.*, p. 565.

87. Charles DUPUIS, *op. cit.*, p. 226.

fait, la période de négociation diplomatique offre la souplesse nécessaire pour parvenir à un accord sur des points précis, par exemple, sur le droit applicable à la réclamation, ou sur l'acceptation du caractère obligatoire de la sentence rendue ultérieurement par la Commission ou même sur la dérogation à la procédure prévue dans la *Convention sur la responsabilité* en faveur d'une procédure d'une autre nature. L'article XXIII(2) permet expressément la conclusion d'accords internationaux confirmant, complétant ou développant les dispositions de la Convention.

En cas de recours imminent à la Commission de règlement des demandes constituée en vertu de la *Convention sur la responsabilité*, l'État demandeur doit juger de l'opportunité de saisir les autres États du caractère et des détails du litige en vue de permettre à ces États, si nécessaire, d'intervenir pour sauvegarder leurs propres intérêts. Cette information peut prendre plusieurs formes, notamment la correspondance diplomatique, la publication de documents ou de communiqués officiels, l'adresse à l'Assemblée législative etc. Il faut tout de même considérer qu'une telle publicité peut avoir un certain effet sur l'opinion publique et même pousser les parties à cristalliser leurs positions⁸⁸. Enfin, soulignons que la négociation n'est pas nécessairement interrompue par la demande formulée par une des parties à l'effet de constituer la Commission de règlement des demandes, ni même par le début de l'instance devant la Commission :

Si la négociation échoue les parties n'ont pas à craindre de se voir opposer dans une discussion de droit les projets d'accommodements qu'elles auraient consentis aux intérêts adverses dans une phase de négociations⁸⁹.

V - RÉPERCUSSION DE L'INCIDENT À L'ONU

La chute en territoire canadien d'un satellite transportant une source d'énergie nucléaire est un événement troublant et les implications d'un tel incident incitent le Canada à partager le plus largement possible les leçons tirées de son expérience⁹⁰. Dans cette optique, l'Organisation des Nations Unies constitue un forum privilégié pour discuter des suites à donner à l'incident. Au sein de l'ONU, le Comité sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (C.U.P.E.E.A.) et ses deux sous-comités sont témoins d'une offensive considérable du Canada en faveur du développement d'un nouveau régime d'utilisation de l'énergie nucléaire dans l'espace.

Le 13 février 1978, le représentant du Canada à l'Organisation des Nations unies à New York, l'ambassadeur William Barton, présente au sous-comité scientifique et technique du C.U.P.E.E.A. les propositions canadiennes visant à élaborer un système qui permette de faire face plus efficacement à des incidents du type de celui vécu avec le satellite Cosmos 954⁹¹. Concrètement, l'ambassadeur Barton propose la

88. E.C. STOWELL, *op. cit.*, p. 226.

89. Paul REUTER, « Principes de droit international public » (1961) 103 *Recueil des Cours*, p. 632.

90. C'est dans ce but avoué que le Canada a exposé devant les deux sous-comités du C.U.P.E.E.A. ses vues sur l'incident. Voir, *infra*, les précisions sur les interventions canadiennes.

91. Texte de l'intervention de M. W. Barton, *Document des Nations Unies* no A/AC. 105/C. 1/S.R. 188, (février 1978) para. 29, p. 6.

création au sein du sous-comité d'un groupe de travail qui pourrait se pencher sur l'utilisation de l'énergie nucléaire dans l'espace: il précise certains buts à atteindre, esquisse le mandat et la composition du groupe, et propose de façon préliminaire certaines questions techniques pouvant faire l'objet d'études. Cette proposition est reprise formellement le 27 février 1978 par le Canada de concert avec certains autres pays⁹². Le rôle du groupe de travail est de considérer et d'évaluer les différents facteurs pouvant influencer la sécurité de l'utilisation dans l'espace des satellites à énergie nucléaire. Il est prévu que le groupe peut puiser à même les ressources d'organismes, tel le (COSPAR). Le groupe de travail sera ouvert à la participation de tous les États-membres du C.U.P.E.E.A., en tenant compte d'une participation équilibrée d'experts provenant d'États se livrant à l'activité nucléaire et des autres États.

La proposition visant à créer le groupe de travail reçoit un large appui au sous-comité de la part de tous les groupes régionaux mais l'Union soviétique s'oppose à la création d'un tel groupe⁹³.

Au cours de la session du C.U.P.E.E.A. qui a lieu du 26 juin au 7 juillet 1978, un consensus est enfin atteint en faveur de la création du groupe de travail⁹⁴. D'autre part, le 14 mars 1978, M. Harry Jay, représentant permanent du Canada auprès de la mission des Nations unies à Genève, propose que le sous-comité juridique du C.U.P.E.E.A. passe en revue les règles internationales en vigueur⁹⁵ pour savoir s'il était nécessaire d'adopter de nouvelles règles ou de nouveaux instruments, ce qui peut prendre la forme de « principes directeurs » ou d'une nouvelle convention. Le 4 avril 1978, le Canada présente, de concert avec treize autres pays, un document de travail officiel incorporant ses propositions⁹⁶: on y lit que le C.U.P.E.E.A. doit passer en revue les instruments internationaux existant avec l'objectif de recommander l'adoption de mesures additionnelles portant sur l'utilisation des génératrices nucléaires dans l'espace. Certains sujets doivent faire l'objet d'études et des mesures devront être prises conformément aux résultats de ces études: on devra établir des sauvegardes, des restrictions et des critères relativement à l'utilisation des génératrices nucléaires dans l'espace. On devra également étudier l'opportunité de rendre obligatoire la notification à cinq stades différents d'opération des satellites nucléaires ainsi que la divulgation des caractéristiques techniques de l'objet spatial lorsque cet objet spatial transporte une source nucléaire. Enfin, une équipe internationale spécialisée devra être formée pour apporter une assistance d'urgence dans des

92. Voir *Document des Nations unies* no A/AC. 105/C. 1/L. 103 du 27 février 1979.

93. Ministère des Affaires extérieures (Bureau juridique), « Cosmos 954: Répercussions à l'ONU », dans *Quelques exemples de questions courantes de droit international d'une importance particulière pour le Canada*, Octobre 1978, p. 10.

94. À propos des travaux du C.U.P.E.E.A. au sujet de l'utilisation des génératrices nucléaires dans l'espace, voir: S.N. HOSENBALL, "Nuclear Power Sources in Outer Space", (1978) 6 *Journal of Space Law*, p. 121; Eilene GALLOWAY, « Nuclear-Powered Satellites: The USSR Cosmos 954 and the Canadian Claim » 1979 *Akron Law Review*; et "United Nations Consideration of Nuclear Power for Satellites", *XXII Colloquium on the Law of Outer Space*.

95. Texte de l'allocation fourni par le ministère des Affaires extérieures.

96. *Document des Nations unies* no A/AC. 105/C. 2/L. 115 du 4 avril 1978.

opérations de recherche et de recouvrement dans l'éventualité du retour sur terre d'un satellite doté d'une génératrice nucléaire⁹⁷.

Les trois propositions canadiennes à savoir: 1) la création d'un groupe de travail de spécialistes chargé d'étudier les aspects scientifiques et techniques; 2) la revue des aspects juridiques de la question; et 3) la notification préalable des États intéressés en cas de retour vers la terre d'un satellite transportant des substances nucléaires ont été incorporées à une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 10 novembre 1978⁹⁸.

CONCLUSION

On peut se rassurer du fait que la chute des débris radioactifs du satellite Cosmos 954 n'ait pas porté atteinte à la santé d'êtres humains. Ceci étant acquis, et malgré le caractère dramatique de l'incident, nous croyons que cet événement contribuera au développement de la connaissance humaine dans plusieurs domaines.

La grande qualité du travail accompli par l'équipe canado-américaine constituée pour entreprendre les opérations de recherche des débris de Cosmos 954 de même que les résultats de l'analyse des débris et des études menées sur l'incident lui-même ont pourvu les experts de données extrêmement utiles pour l'avenir et permis d'élaborer des méthodes d'intervention beaucoup plus efficaces. À la suite de l'incident, les États ont même convenu de revoir les méthodes existantes et d'élaborer de nouvelles procédures et de nouveaux critères pour que l'utilisation de l'énergie nucléaire dans l'espace soit de plus en plus compatible avec la sécurité de l'humanité.

La réclamation du Canada a déjà contribué sans nul doute au développement du droit international. Elle a permis tout d'abord de donner une certaine substance à la *Convention sur la responsabilité* en établissant dans les faits une procédure et en initiant une réflexion sur des notions aussi fondamentales que l'existence d'un dommage et la mesure d'indemnisation dans le contexte de cette Convention. La particularité du dommage subi par le Canada, alors que certains persistent à nier la survenance d'un dommage dans ce cas précis, et la mesure d'indemnisation réclamée, qui représente une partie du coût des opérations à restaurer les territoires atteints, seront vraisemblablement les questions centrales du débat.

97. On peut mesurer le leadership du Canada sur cette question lorsque l'on considère combien de ces propositions ont été incorporées au premier rapport du groupe de travail (document A/AC. 105/C 1/L. 111 du 16 février 1979). Sur la question des opérations de recherche, (para. 31); « The Working Group recommended that assistance in training be provided through appropriate international channel to personnel of States requesting training on hazard evaluation following re-entry of an NPS and on performing pertinent search and recovery and emergency planning operations ».

98. Résolution no 33/16.

Il est difficile pourtant d'évaluer le poids véritable de certains éléments dans le règlement de cette réclamation. Ainsi la période de négociation diplomatique qui suit la présentation de la réclamation peut permettre, par sa souplesse, tous les compromis notamment un règlement qui ne tienne pas compte des questions juridiques. Par ailleurs des éléments de la *Convention sur la responsabilité* permettent d'adoucir certaines notions juridiques trop rigides. En effet, la Convention protège la victime et la mesure d'indemnisation peut être décidée en tenant compte des règles de justice et d'équité. La réparation doit être totale et équitable. Bien en dehors de la Convention, nous trouvons aussi des éléments de réflexion : on peut se demander, par exemple, quel poids aura l'opinion publique internationale, en particulier celle du Tiers-Monde. On doit mesurer également l'effet des principes qui se sont développés au cours des dernières années et qui sont regroupés dans ce droit nouveau désigné comme le « droit de l'environnement ». De même, on peut compter sur la répugnance de l'Union soviétique à se voir proposer un règlement par tierce partie pour qu'un règlement survienne plus rapidement.

La question a déjà soulevé l'intérêt des juristes internationaux. Ils sont conscients que des principes extrêmement importants pour l'avenir seront élaborés. L'aventure spatiale a un peu plus de vingt ans et n'en est donc qu'à ses balbutiements : l'enjeu de la réclamation canadienne dépasse donc de beaucoup la somme de six millions de dollars.